

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

NORMATIVE LEGAL ACTS OF LOCAL GOVERNMENT: CONCEPT AND TYPES

Наумова К.І.,

*здобувач кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті розглянуто поняття й види нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Проведено їх класифікацію за такими ознаками, як предмет відання, суб'єкт прийняття, характер повноважень (власні або делеговані), регуляторний характер тощо. Зроблено висновок, що в кожному муніципальному утворенні складається своя система правових актів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, акти місцевого самоврядування, нормативність, юридична сила, класифікація.

В статье рассмотрены понятие и виды нормативно-правовых актов местного самоуправления. Проведена их классификация по таким признакам, как предмет ведения, субъект принятия, характер полномочий (собственные или делегированные), регуляторный характер акта и т. п. Сделан вывод, что в каждом муниципальном образовании складывается своя система правовых актов.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, акты местного самоуправления, нормативность, юридическая сила, классификация.

The article deals with the concept and the types of legal acts of local self-government. A classification by factors such as the subject of jurisdiction, an adoption, the nature of authority (or their delegated), the regulatory nature of others. It is concluded that each municipality has its own system consists regulations.

Key words: legal act, acts of local self-government, regulatory, legal force, classification.

Сучасну систему нормативно-правових актів не можна уявити без актів місцевого самоврядування. Їх питома вага зростає у зв'язку з підвищенням ролі місцевого самоврядування в суспільному житті.

Природа, ознаки і властивості нормативних правових актів досить широко досліджені в юридичній літературі [2, с. 3; 9, с. 21]. Водночас питання визначення їх природи, зокрема, у світлі розкриття особливостей правових актів місцевого самоврядування, залишаються актуальними для правової теорії та практики, оскільки від їх вирішення залежить розвиток держави як правової й демократичної, важливими складовими якого є поділ і взаємодія публічної влади, її функціонування в межах власної компетенції.

Характеризуючи природу актів місцевого самоврядування, слід зазначити, що вказане поняття є родовим, оскільки включає в себе як правотворчі (нормативні) акти місцевого самоврядування, так і правозастосовні (ненормативні) акти. У теорії права критерієм для їх поділу є ознака нормативності, що припускає розмежування їх залежно від наявності норм права, під якими, на думку С.С. Алексєєва, слід розуміти «узаконені правила поведінки загального характеру, тобто такі, що діють безперервно в часі щодо невизначеного кола осіб і застосовуються до необмеженої кількості випадків».

Як вказують окремі автори, численною групою правових актів місцевих рад є саме нормативно-правові акти, за допомогою яких встановлюються норми права, обов'язкові для виконання громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території, а також розташованими на ній органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями. Нормативно-

правові акти місцевих рад регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, конкретизують положення законів та інших нормативно-правових актів, дають змогу краще враховувати особливості місцевих умов у процесі реалізації їх приписів [5, с. 3].

За сферою дії нормативні акти місцевого самоврядування можна вважати різновидом локальних актів. Їх дія обмежена територією відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є територіальною базою місцевого самоврядування [10, с. 118]. У цілому вони характеризуються наступними ознаками.

1. Встановлюють, змінюють чи скасовують обов'язкові для виконання на певній території правила поведінки. Так, відповідно до ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи й організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

2. Приймаються суб'єктами нормотворчості в межах їх компетенції. Аналіз чинного законодавства України дає підстави для розуміння місцевого самоврядування як системної організації з чітким внутрішнім взаємним підпорядкуванням, яка включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. Водночас кожне село, селище, місто має свою систему місцевого самоврядування, яка характеризується як єдністю, так і диференціацією й певною субординацією. У містах із районним поділом його система є найбільш складною: за рішенням територіальної громади міста або міської ради згідно із законодавством можуть утворюватися районні в місті ради, які мають свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету.

Вказана організаційна структура безпосередньо впливає на систему актів місцевого самоврядування. Так звані муніципальні правові акти приймаються з питань місцевого значення населенням (територіальною громадою) безпосередньо та (або) органами й посадовими особами місцевого самоврядування [4, с. 51]. До таких правових актів відносяться акти органів місцевого самоврядування (представницьких і виконавчих), рішення, що приймаються на референдумах, зборах, сходах громадян, а також в інших формах та іншими органами, передбаченими законодавством про місцеве самоврядування.

3. Розробляються і приймаються з дотриманням особливої нормотворчої процедури, яка охоплює розробку, розгляд, обговорення проектів нормативних актів, їх прийняття й офіційне оприлюднення.

4. Ухвалюються у формі, визначеній Конституцією і законами для кожного виду нормативно-правового акта. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає такі форми нормативно-правових актів місцевого самоврядування:

- статут територіальної громади села, селища, міста (ст. 19);
- регламент сільської, селищної, міської ради (п. 1 ч. 1 ст. 26);
- положення, зокрема, про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади (п. 49 ч. 1 ст. 26), про помічника-консультанта депутата ради (п. 53 ч. 1 ст. 26) тощо;
- розпорядження сільського, селищного, міського голови (п. 20 ч. 4 ст. 42);
- рішення ради (ст. 59);
- рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради (ст. 59).

5. Представляють собою офіційний письмовий документ, який повинен відповідати низці вимог, серед яких такі: наявність структури й певних реквізитів; опрацювання з урахуванням правил нормотворчої техніки, яка передбачає використання особливої мови нормативного акта (юридичної термінології),

прийомів і способів викладення норм права у статтях нормативних актів, юридичних конструкцій, юридичних фікцій, приміток тощо.

На акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування не поширюється вимога щодо обов'язкової державної реєстрації та обліку. В Єдиний державний реєстр нормативних актів включаються лише закони України, постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, декрети, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зареєстровані в Міністерстві юстиції, нормативні акти Національного банку, міжнародні договори України.

6. На відміну від актів органів державної влади, для опублікування яких встановлено чіткий вичерпний перелік офіційних друкованих видань, рішення органів місцевого самоврядування публікуються у друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування (ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»).

Додаткові вимоги можуть висуватися Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [3, ст. 79].

На підставі викладеного вище можна дати таке визначення нормативно-правового акта місцевого самоврядування: це офіційний письмовий документ, що є зовнішньою юридичною формою закріплення норм права, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або органами та (або) посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого значення або з питань здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування законами держави, обов'язковий для виконання на території муніципального утворення й забезпечений заходами державного примусу.

Нормативно-правові акти місцевого самоврядування можна класифікувати за різними критеріями:

- 1) за суб'єктами нормотворчості – на нормативні акти, прийняті територіальною громадою, відповідною радою, виконавчим органом місцевої ради тощо;
- 2) за формою – статuti, регламенти, рішення, розпорядження тощо;
- 3) за часом дії – на постійні (мають необмежену в часі дію) і тимчасові (діють певний період часу) акти;
- 4) за сферою дії – на акти, які поширюються на всю територію повноважень відповідного органу місцевого самоврядування (на всю область, все місто, селище тощо), та акти територіально обмеженої дії (поширюються лише на конкретно визначений населений пункт або його частину);
- 5) за колом осіб – на акти загальної дії, які поширюються на всіх суб'єктів права, акти спеціальної дії, що розраховані на певне коло осіб, які мають спеціальний статус, та акти виняткової дії, що вста-

новлюють винятки із загальних правил для обмеженого кола осіб.

Нормативно-правові акти мають право приймати як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування. Найбільш важливі нормативні акти є прерогативою представницьких органів місцевого самоврядування. Це постає з їхньої природи як представницьких установ, які за своїм соціальним призначенням, способом формування, складом та організаційно-правовими формами роботи найбільшою мірою відповідають організації демократичного нормотворчого процесу і здатні найбільш повно виразити в цьому процесі інтереси населення відповідної території.

Ієрархія актів органів місцевого самоврядування та їх юридична сила значною мірою залежить від суб'єкта, що прийняв відповідний правовий акт. Акти місцевого самоврядування, прийняті на місцевому референдумі, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, що діють на відповідній території. За подальшого видання нормативних та інших правових актів органи місцевого самоврядування мають керуватися рішеннями, прийнятими населенням на місцевому референдумі.

Водночас було б помилкою вважати, що рішення, прийняте населенням на місцевому референдумі (а тим паче, якщо референдум носив консультативний характер), є обов'язковим для всіх органів місцевого самоврядування невизначено тривалий час і може бути змінене лише в разі проведення нового референдуму. Конкретні процедури скасування рішень, прийнятих на місцевих референдумах, можуть бути встановлені в законодавчих актах про місцеве самоврядування [1, с. 8].

Як вбачається, однією з найбільш значущих класифікацій актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування є класифікація на акти здійснення власних повноважень та акти, що спрямовані на реалізацію делегованих повноважень, тобто повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом. Органи й посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Інтерес представляє також класифікація актів місцевого самоврядування за предметом відання. Як відомо, кожен орган повинен мати своє поле діяльності, впливати на певні види суспільних відносин. Тому правове регулювання компетенції органу місцевого самоврядування передбачає насамперед позначення кола його діяльності.

Під предметами відання слід розуміти сфери суспільного життя, в яких діє даний орган місцевого самоврядування, тобто в яких він юридично компетентний. Сфери суспільного життя – явище не юридичне. Однак будучи виділеними й закріпленими в законодавстві як предмет діяльності певного органу, дані області (сфери) суспільних відносин стають юридичною категорією [7, с. 87]. Винятковість муніципально-пра-

вових відносин пов'язана, на думку багатьох дослідників, із тим, що муніципально-правові відносини є основними, базовими на територіях, де здійснюється місцеве самоврядування [6, с. 16]. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє сфери реалізації повноважень органами й посадовими особами місцевого самоврядування, за якими також можуть бути класифіковані акти місцевого самоврядування: 1) акти у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку; 2) акти в галузі бюджету, фінансів і цін; 3) акти щодо управління комунальною власністю; 4) акти в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; 5) акти в галузі будівництва; 6) акти у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; 7) акти у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; 8) акти у сфері соціального захисту населення; 9) акти в галузі зовнішньоекономічної діяльності; 10) акти в галузі оборонної роботи; 11) акти з питань адміністративно-територіального устрою; 12) акти щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 13) акти у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги тощо.

Певною специфікою в порядку прийняття та виконання наділені акти, що відносяться до регуляторних. Регуляторними вважаються такі акти:

- прийняті уповноваженим регуляторним органом, зокрема органом місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, які або їх окремі положення спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

- прийняті уповноваженим регуляторним органом інші офіційні письмові документи, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, застосовуються неодноразово й щодо невизначеного кола осіб та які або їх окремі положення спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини в певній сфері, нормативно-правовим актом.

Слід зазначити, що в кожному муніципальному утворенні складається своя система правових актів. Це обумовлено тією обставиною, що місцеве самоврядування діє на правовій основі, яку складають не лише загальнодержавні закони і підзаконні акти вищих органів державної влади, але й власні правові акти місцевого самоврядування. Загальні принципи організації місцевого самоврядування, що містяться в загальнодержавному законодавстві, є базою для об'єднання всіх муніципальних утворень держави. А власна нормотворча діяльність об'єктивно обумовлює своєрідність системи актів саме конкретного муніципального утворення [8, с. 44].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Алтуніна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 20 с.
2. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта / Р.Ф. Васильев. // Вестник МГУ. Серия «Право». – 1998. – № 5. – С. 3–11.
3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
4. Игнатюк Н.А. Муниципальное право / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. – М. : Юстицинформ, 2007. – 312 с.
5. Калиновська Т.О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.О. Калиновська ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 20 с.
6. Костюков А.Н. Муниципально-правовые отношения / А.Н. Костюков, С.Г. Копысова. – Омск : ОмГУ, 2001. – 207 с.
7. Кутафин О.Е. Муниципальное право России : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 672 с.
8. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты местного самоуправления как источники административного права России / О.Н. Ордина // Современное право. – 2009. – № 4. – С. 43–45.
9. Самощенко И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства / И.С. Самощенко // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 21–22.
10. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юридическая литература, 1994. – 136 с.